

Agnieszka Bednarczyk-Płachta

dr, Katedra Prawa i Postępowania Administracyjnego oraz Nauk o Administracji,
Wydział Prawa, Administracji i Stosunków Międzynarodowych,
Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

Jakość zmian prawa o szkolnictwie wyższym a orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego

Wprowadzenie

Na gruncie polskiego prawa o szkolnictwie wyższym¹, które obowiązywało do czasu wprowadzenia obecnej ustawy² o szkolnictwie wyższym i nauce, wyraźnie widać tendencje i przyzwyczajenia ustawodawcy w zakresie sposobu i jakości tworzenia prawa. Chciałoby się powiedzieć, że w tym przedmiocie niewiele się zmieniło, albo jest nawet gorzej, ale to już temat na odrębny artykuł. Niniejsza publikacja stanowi swoisty wstęp do analizy nowych przepisów – bez odniesienia się do poprzedniego stanu prawnego regulacje wprowadzone w nowej ustawie (zwanej „Ustawą 2.0”) mogą wydawać się jedynie niekonstytucyjne. Jest to tym bardziej alarmujące, że zestawienie sposobu wprowadzania zmian w poprzednim stanie prawnym i obecnym jednoznacznie pokazuje, że ustawodawca nie ma na celu tworzenia prawa zgodnie z obowiązującymi standardami, nie stosuje się do orzecznictwa, a także w ogóle nie wyciąga wniosków i powiela błędy poprzednich ekip rządzących.

Ciągłe zmiany, wprowadzenie nowych pomysłów i niedostosowanie wprowadzanych norm prawnych do już funkcjonujących przepisów rzutują nie tylko na stabilność całego systemu prawnego, ale przede wszystkim na jego jakość. Powoduje to trudności z prawidłowym stosowaniem prawa i w bezpośredni sposób rzutuje na kondycję polskiej nauki. Organy uczelni

¹ Ustawa z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym, tekst jedn.: Dz.U. z 2012 r., poz. 572 z późn. zm. Postanowienia ostatniej nowelizacji tej ustawy weszły w życie 1 października 2014 r.

² Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, Dz.U. z 2018 r., poz. 1668.

publicznych i niepublicznych zmuszone są niemal nieustannie dostosowywać swoje działania, przepisy wewnętrzne, plany studiów itp. do aktualnej polityki danej opcji politycznej – prowadzonej oczywiście pod hasłami poprawy jakości nauczania na polskich uczelniach. Zamiast zajmować się realizacją tak ważnego zadania publicznego na najwyższym poziomie, uczelnie, stosując obowiązującą je ustawę, borykają się z problemami wynikającymi ze złej jakości tworzonego prawa.

Podkreślić należy, że od chwili uchwalenia w 2005 r. ustawy o szkolnictwie wyższym (dalej: prawo o szkolnictwie wyższym) i uchylenia poprzednich aktów prawnych w tym zakresie, tj. ustawy z 1990 r.³ i ustawy z 1997 r. o wyższych szkołach zawodowych⁴, ustawa prawo o szkolnictwie wyższym była nowelizowana ponad 30 razy. Ostatnie dwie nowelizacje miały miejsce 18 marca 2011 r. i 11 lipca 2014 r.⁵. Bezpośrednio po wejściu w życie postanowień nowelizacji z 2011 r. rozpoczęły się prace nad kolejną nowelizacją, która w swych założeniach częściowo zniósła, a częściowo zmieniła rozwiązania przyjęte w 2011 r. A w momencie rozpoczęcia obowiązywania aktu z 2014 r. ogłoszono wielką reformę prawa i przygotowywanie „Ustawy 2.0”, która miała zrewolucjonizować szkolnictwo wyższe w Polsce.

Taki sposób prac nad kolejnymi nowelizacjami z punktu widzenia jakości tworzonego prawa pozostawia wiele do życzenia i odbiega od ogólnie przyjętych w prawie zasad legislacyjnych. Dodatkowo postawę ustawodawcy, który w swoich działaniach nie bierze pod uwagę wyniku konsultacji resortowych ani społecznych w istotnych kwestiach, trudno ocenić pozytywnie.

W niniejszym opracowaniu przedstawione zostały działania legislatora związane z dwiema ostatnimi nowelizacjami wpływające bezpośrednio na jakość prawa. Wskazany został mechanizm działania ustawodawcy przy wprowadzeniu do obrotu prawnego rozstrzygnięć Trybunału Konstytucyjnego (TK), zobowiązujących sejm do zmiany niekonstytucyjnych przepisów, oraz sposób uwzględniania ugruntowanej linii orzecznictwa w trakcie projektowanych zmian. W artykule opisano sposób wprowadzania przepisów dotyczących możliwości pozyskiwania środków publicznych na kształcenie przez szkoły niepubliczne i zaniechania ustawodawcy w przedmiotowym

³ Ustawa z dnia 12 września 1990 r. o szkolnictwie wyższym, Dz.U. z 1990 r., nr 65, poz. 385 z późn. zm.

⁴ Ustawa z dnia 26 czerwca 1997 r. o wyższych szkołach zawodowych, Dz.U. z 1997 r., nr 96, poz. 590.

⁵ Ustawa z dnia 18 marca 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym, ustawy o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2011 r., nr 84, poz. 455; Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zmianie ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym i niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2014 r., poz. 1198.

zakresie. Jako przykład powyższych uwarunkowań wskazano także przepisy dotyczące pozyskiwania, przetwarzania i gromadzenia danych o studentach i absolwentach uczelni przez ministra właściwego ds. nauki i szkolnictwa wyższego, w systemie informatycznym stworzonym na te potrzeby. W tym zakresie poruszone zostały kwestie dotyczące bezpieczeństwa przetwarzania danych osobowych oraz kompetencji władzy do pozyskiwania szczegółowych informacji o obywatelach w odniesieniu do konstytucyjnych zasad podniesionych w orzecznictwie TK. Zakresem opracowania zostały także objęte kompetencje ministra w przedmiocie sprawowania nadzoru i kontroli nad uczelniami. W powyższej kwestii zostały podniesione uprawnienia do ingerowania w wewnętrzne sprawy uczelni w odniesieniu do konstytucyjnej zasady autonomii szkół wyższych oraz kompetencji o charakterze osobowym, które są charakterystyczne dla sprawowania funkcji kierownictwa, a nie nadzoru nad podmiotami zewnętrznymi względem administracji publicznej. Drugim aspektem kompetencji nadzorczych stanowiących przedmiot niniejszej publikacji był nadzór fachowy, wykonywany za pomocą Polskiej Komisji Akredytacyjnej (PKA). Mając na względzie zapadłe we wskazanych zakresach wyroki TK, ocenione zostały działania ustawodawcy w związku ze zmianą uznanych za niekonstytucyjne przepisów prawa, a także ogólne tendencje i zachowania legislatora w odniesieniu do sposobu projektowania prawa i uwzględnienia w tym zakresie utrwalonej linii orzecznictwa TK. Analiza wymienionych przykładów zmiany przepisów prawa daje możliwość wyprowadzenia ogólnych wniosków w przedmiocie jakości polskiego systemu prawa – nie tylko prawa o szkolnictwie wyższym.

Implementacja orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego w zakresie finansowania działalności statutowej

Temat zasad pozyskiwania dofinansowania działalności statutowej przez uczelnie niepubliczne, choć kontrowersyjny, nie stanowił obiektu specjalnego zainteresowania ustawodawcy na przestrzeni zmian w prawie od 2005 r. Na gruncie obowiązujących przepisów prawa przyjęta została zasada, że szkoły wyższe publiczne otrzymują dotację budżetową na prowadzoną działalność statutową, natomiast szkoły wyższe niepubliczne swoją działalność co do zasady prowadzą w oparciu o środki własne. Od zasady tej przewidziano wszakże pewien wyjątek, opisany w uchylonym obecnie ust. 5 art. 94 prawa o szkolnictwie wyższym. Na podstawie tego zapisu przed nowelizacją teoretycznie uczelnie niepubliczne, po spełnieniu warunków określonych przez ministra, mogły ubiegać się o dotację przeznaczoną na pokrycie części opłat wnoszonych przez studentów studiów stacjonarnych oraz uczestników sta-

cjonarnych studiów doktoranckich oraz na dofinansowanie kosztów realizacji zadań wymienionych w art. 94 ust. 1 pkt 1, 2, 4 oraz 8–10 prawa o szkolnictwie wyższym. Jednakże na gruncie nowelizacji z 2014 r. możliwość taka została uchylona. Przyczyną przedmiotowej zmiany nie były w mojej ocenie ani kwestie konstytucyjne, ani finansowe. Działania ustawodawcy w tym przedmiocie wynikała z błędnej interpretacji orzeczenia TK⁶ oraz bylejakości stworzonych rozwiązań. Możliwość ubiegania się przez uczelnie niepubliczne o środki na działalność statutową nie stanowiła do czasu wydania przez TK orzeczenia w sprawie przedmiotu zainteresowania ustawodawcy, a przedmiotowy zapis w czasie obowiązywania nowelizacji z marca 2011 r. i wcześniej był zapisem martwym, gdyż nie zostały do niego wydane przepisy wykonawcze. Na podstawie delegacji ustawowej zawartej w art. 95 ust. 1 prawa o szkolnictwie wyższym (wg stanu prawnego sprzed 1 października 2014 r.) minister właściwy do spraw szkolnictwa wyższego został zobowiązany do wydania rozporządzenia w przedmiocie warunków i trybu występowania przez uczelnie niepubliczne o dotacje na wyżej wymienione zadania oraz sposobu kontroli ich wykorzystania. TK uznał uzależnienie prawa uczelni niepublicznych do pozyskania środków publicznych na działalność statutową od warunków ustalanych w rozporządzeniu, a więc akcie rangi podstawowej, za niezgodnie z art. 70 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej⁷.

Aby wyjaśnić motywację wskazanego rozstrzygnięcia oraz błędne działanie ustawodawcy w związku z implementacją sugerowanych przez TK rozwiązań, należy nie tylko cofnąć się do źródła wprowadzenia takich zapisów już na mocy prawa o szkolnictwie wyższym z 1990 r., ale także zapoznać się ze szczegółową motywacją sędziów TK. W czasie obowiązywania prawa o szkolnictwie wyższym z 1990 r. zostały wydane aż dwa rozporządzenia regulujące wskazaną materię: rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 4 kwietnia 2003 r.⁸ oraz rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 26 sierpnia 2005 r.⁹, obydwa w sprawie warunków i trybu występowania uczelni niepaństwowej o dotacje z budżetu państwa. Zapisy te umożliwiały uczelniom niepublicznym ubieganie się o dotację państwową na kształcenie na studiach stacjonarnych, po spełnieniu konkretnych warunków. Wejście w życie nowego prawa o szkolnictwie wyższym z 2005 r. spowodowało konieczność wydania nowych aktów wykonawczych w przedmiotowym zakresie, zgodnie z delegacją nowej ustawy. Kolejne ekipy rządzące nie były

⁶ Wyrok TK z dnia 10 grudnia 2013 r., K 16/13, Dz.U. z 2013 r., poz. 1588.

⁷ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 493 ze sprost. i zm. (dalej: Konstytucja).

⁸ Dz.U. z 2003 r., nr 62, poz. 558.

⁹ Dz.U. z 2005 r., nr 166, poz. 1386.

jednak zainteresowane podejmowaniem tego tematu, gdyż nie służył on zbijaniu kapitału politycznego i w swej kontrowersyjności zmuszałby do podjęcia często trudnych i nieatrakcyjnych politycznie decyzji.

Z wnioskiem o zbadanie konstytucyjności zapisów prawa o szkolnictwie wyższym w zakresie udziału władz publicznych w finansowaniu uczelni niepublicznych oraz konieczności ustawowego określenia warunków tego finansowania wystąpił Rzecznik Praw Obywatelskich. W swojej skardze zarzucił on zapisowi art. 94 ust. 5 i 95 ust. 1 ustawy¹⁰, że pozostawienie do rozstrzygnięcia przez ministra w formie aktu rangi podstawowej (rozporządzenia) kluczowej kwestii, jaką jest możliwość przyznania lub nieprzyznania dotacji uczelniom niepublicznym, oznacza kreowanie ich praw podmiotowych aktem zbyt niskiej rangi. Rzecznik podkreślił konieczność tworzenia prawa w tym zakresie w zgodzie z art. 70 ust. 3 Konstytucji, który zastrzega, że warunki udziału władz publicznych w finansowaniu wyższych szkół niepublicznych stanowią materię zarezerwowaną wyłącznie dla ustawy. Do stanowiska Rzecznika przychylił się także Prokurator Generalny, który dopatrywał się uchybień w postępowaniu kolejnych ministrów obejmujących resort. Zarówno Rzecznik Praw Obywatelskich, jak i Prokurator Generalny podnieśli, że delegacja ustawowa obliguje ministra do wydania rozporządzenia w każdej sprawie z zakresu jego zadań, a co za tym idzie – uchylanie się od jego wydania jest bez względu na przyczynę działaniem *contra legem*. Nie do oceny ministra pozostaje bowiem słuszność wprowadzenia danego zapisu. Minister jako organ władzy wykonawczej obowiązany jest wykonywać to, co uchwalił ustawodawca, a w przypadku wątpliwości co do zgodności danych zapisów z prawem – uruchomić stosowne procedury. Z zaprezentowanymi stanowiskami nie zgodził się natomiast marszałek sejmu oraz z oczywistych pobudek minister nauki i szkolnictwa wyższego. Zdaniem marszałka prawdą jest, że kwestie aktów wykonawczych są wtórne wobec zapisów ustawowych. W jego opinii kryteria ubiegania się o dotacje budżetowe przez uczelnie niepubliczne stanowią co prawda materię ustawową, jednak art. 70 ust. 3 Konstytucji nie stanowi normatywnego źródła prawa podmiotowego szkół niepublicznych do występowania o pomoc państwa w takim zakresie. Marszałek nie wypowiedział się jednoznacznie co do niewydania przez ministra stosownych rozporządzeń, pozostawiając pole ministrowi. Minister nauki i szkolnictwa wyższego w swoim wystąpieniu podniósł, że delegacja ustawowa w brzmieniu określonym w art. 95 ust. 1 nie była możliwa do wykonania, co uzasadnia jego beczynność w przedmiotowej sprawie. Wydanie spornego rozporządzenia zdaniem ministra prowadziłoby do dwukrotnego uregulowania tych sa-

¹⁰ W brzmieniu ustalonym na mocy nowelizacji z 18 marca 2011 r.

mych kwestii i w konsekwencji mogłoby umożliwić podwójne finansowanie tych samych celów i zadań.

Przed wydaniem orzeczenia w przedmiotowej sprawie TK zasięgnął także opinii Rady Głównej Nauki i Szkolnictwa Wyższego, która z zgodnie z ustawowym umocowaniem jest organem wspomagającym w zakresie tworzenia prawa o szkolnictwie wyższym¹¹. W swojej opinii Rada podzieliła stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich oraz podkreśliła, że brak właściwego uregulowania kwestii finansowania uczelni niepublicznych stanowił nie tylko uchybienie, ale także wpłynął negatywnie na jakość prawa o szkolnictwie wyższym. Co więcej, jako najważniejszą kwestię Rada wskazała konieczność ustawowego uregulowania zasad ubiegania się o dotacje na działalność statutową uczelni niepublicznych związaną z kształceniem na studiach stacjonarnych, oceniając sam sposób ujęcia upoważnienia ustawowego jako rzecz drugorzędna. Konstytucja w art. 70 ust. 3 nakazuje władzom publicznym udział w finansowaniu szkolnictwa wyższego, nie przesądzając o poziomie tego finansowania i pozostawiając tą kwestię w gestii ustawodawcy.

W sprawie braku wydania stosownych rozporządzeń w przedmiotowej sprawie wypowiedziały się także i inne podmioty, takie jak Polski Związek Pracodawców Prywatnych „Lewiatan”, kwestia ta była też przedmiotem licznych interpelacji poselskich oraz wystąpień Konferencji Rektorów Akademickich Szkół Polskich przedstawianych w trakcie procesu legislacyjnego.

Na podstawie omawianego przykładu – przytoczonych stanowisk oraz powstałej patowej z punktu widzenia szkół niepublicznych sytuacji – należy zadać pytanie o sposób działania ustawodawcy, o przestrzeganie zasad procesu legislacyjnego i fachowość tworzonego prawa.

W tym zakresie wypowiedział się TK, zajmując stanowisko nie tylko odnośnie do zgodności zaskarżonego art. 94 ust. 5 z Konstytucją, ale także co do jakości prawa na gruncie rozwiązań systemowych art. 70 ust. 3 Konstytucji, który wprowadza zasadę wyłączności ustawowej formy regulującej zasady udziału państwa w finansowaniu działalności uczelni niepublicznych. Oznacza to, że zakres spraw oddanych w ramach materii ustawowej do decyzji suwerena musi być regulowany na gruncie aktów prawa tworzonych przez organy tego suwerena reprezentujące, czyli przez przedstawicieli wybranych w wyborach pięcioprzymiotnikowych, podlegających odpowiedzialności politycznej. Gwarantuje to bowiem zachowanie standardów właściwych dla prawidłowo przeprowadzonego procesu legislacyjnego. W ocenie TK konieczność zachowania formy aktu rangi ustawowej w podjętej kwestii stanowi funkcję służebną w stosunku do zasad: prawa do nauki, wolności wyboru

¹¹ Art. 45 prawa o szkolnictwie wyższym.

rodzaju szkoły i prawa do zakładania szkół niepublicznych, przysługujących obywatelom. Żaden akt rangi podstawowej nie gwarantuje przestrzegania wskazanych zasad, zwłaszcza akt wydawany przez organ jednoosobowy. Wprowadzona delegacja ustawowa osłabia podstawowe zasady gwarantujące stabilność i właściwą jakość systemu prawa. Co więcej, ustawodawca obowiązany jest podporządkować się postanowieniom Konstytucji w zakresie tworzonego prawa, a co za tym idzie – nie ma on możliwości wyboru, czy daną kwestię ureguluje w ustawie, czy też akcie wykonawczym, gdyż ta decyzja nie leży w jego kompetencjach, a jest mu z góry narzucona. Analizowany przez TK przypadek nie tylko pokazuje, że uprawnienie uczelni niepublicznych zawarte w Konstytucji nie zostało zrealizowane, a obowiązek umożliwienia wszystkim podmiotom ubiegania się o środki publiczne został pominięty zarówno przez ustawodawcę, jak i władzę wykonawczą, ale stanowi swoiste zwięźczenie działań ustawodawcy, które w konsekwencji przyczyniły się do obniżenia jakości prawa.

Opisywana kwestia nie jest sprawą marginalną, lecz dotyczy ogromnej grupy obywateli. W czasie trwania przedmiotowego sporu w Polsce do rejestru uczelni niepublicznych i związków uczelni niepublicznych prowadzonego przez Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego wpisanych było 328 szkół niepublicznych (w tym uczelnie zakładane przez związki wyznaniowe) na 460 uczelni wyższych w ogóle (publicznych i niepublicznych). Uczelnie niepubliczne kształciły w tym czasie 29% studentów w Polsce¹². W szkołach niepublicznych dotacje na działalność dydaktyczną stanowiły jedynie 6% przychodów, podczas gdy w uczelniach publicznych wartość ta wynosiła prawie 72%¹³. Wydawać by się mogło, że zgodnie z zapadłym wyrokiem TK, nakazującym zmianę prawa i ustawowe uregulowanie sposobu i zasad ubiegania się o środki publiczne na kształcenie na studiach stacjonarnych przez szkoły niepubliczne, zmiany powinny iść w kierunku umożliwienia szkołom niepublicznym ubiegania się o środki publiczne. Jednakże nowelizacją z 11 lipca 2014 r. art. 94 ust. 5 prawa o szkolnictwie wyższym został uchylony, a nie zmieniony. Działanie ustawodawcy w przedmiotowym zakresie było sprzeczne z sugestiami TK. Pomijając fakt, że tym zabiegiem szkołom wyższym niepublicznym została zamknięta, przynajmniej na tej podstawie, droga do otrzymania dotacji dydaktycznej na kształcenie – jakość i sposób implementacji zapadłego orzeczenia do systemu prawa pozostawia wiele do życzenia. Zdaje się, że ustawodawca, nie chcąc się borykać z kolejnymi kłopo-

¹² *Szkoły Wyższe i ich finanse w 2011 r.*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2012, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/edukacja/edukacja/szkoły-wyższe-i-ich-finance-w-2011-r-,2,8.html?contrast=default> [dostęp: 5.06.2016].

¹³ *Ibidem.*

tami i wyzwaniem związanymi ze zmianą prawa (koniecznością zapewnienia odpowiedniej jego jakości, a następnie opracowania zasad i procedur występowania przez uczelnie niepubliczne o środki publiczne na kształcenie oraz ich przyznawania), wolał po prostu przepis uchylić. Należy uwzględnić fakt, że kwestia możliwości finansowania kształcenia w uczelniach niepublicznych została na gruncie Konstytucji pozostawiona do decyzji ustawodawcy, jednak sposób wycofania się z obowiązujących w poprzednich latach rozwiązań stoi w sprzeczności z powszechnie uznanymi kanonami sposobów zmiany prawa z punktu widzenia jego jakości. Oczywiście założeniem kształcenia w uczelniach niepublicznych jest jego odpłatność, odwrotnie niż w uczelniach publicznych, jednak proporcja, w jakiej dotowane są te podmioty, jest wyraźnie niekorzystna dla tych pierwszych. W normie art. 70 ust. 3 Konstytucji nie chodzi przecież o zrównanie poziomu finansowania szkół publicznych i niepublicznych, a jedynie umożliwienie podmiotom niepublicznym realizowania prawa do uzyskania jakiejś części środków potrzebnych na ich działalność z budżetu państwa, a dotowanie działalności podstawowej ma zmierzać do pełnej realizacji zasady równości¹⁴ i powszechnego dostępu do edukacji¹⁵.

Wskazany przykład pokazuje, w jaki sposób dość często niestety wprowadzane są zmiany w prawie, bez względu na to, czy wynikają one z orzeczeń TK czy też innych okoliczności. Ogromnym polem do nadużyć w tej kwestii są kompetencje nadzorcze organów państwa, ustanowione nad uczelniami. Brak dbałości o jakość prawa w tym zakresie, objawiający się wprowadzaniem kolejnych instytucji w oderwaniu od uwarunkowań i sposobu funkcjonowania uczelni ogólnie w systemie prawa administracyjnego, powoduje nie tylko chaos legislacyjny, ale także przysparza problemów w wykonywaniu źle skonstruowanego prawa.

Orzecznictwo TK w zakresie kompetencji nadzorczych organów państwa

Jakość prawa to także sposób kształtowania praw i obowiązków adresatów aktów prawa w odniesieniu do prawidłowości przypisanych im kompetencji. Najczęstszym problemem związanym ze wzajemnym kształtowaniem relacji prawnych pomiędzy adresatami norm prawnych jest prawidłowe określenie ich wzajemnego usytuowania na gruncie prawa. Ocena jakości wprowadzanych uregulowań możliwa jest dzięki nałożeniu na wprowadzone zapisy ustawowe siatki ogólnoustrojowych rozwiązań w badanym zakresie. Sposób

¹⁴ Art. 32 Konstytucji.

¹⁵ Art. 70 ust. 4 Konstytucji.

ten daje oczekiwane efekty zwłaszcza w odniesieniu do przyjętych na gruncie prawa o szkolnictwie wyższym uregulowań nadzorczych. W przypadku szkół wyższych nadzór należy rozpatrywać na zasadach ogólnych właściwych dla prawa administracyjnego – jako prawo sprawdzania działalności podmiotu nadzorowanego z możliwością władczego ingerowania w jego działalność. Może on dotyczyć zarówno podmiotów należących do systemu administracji publicznej, jak i tych niepublicznych, niepowiązanych zależnościami służbowymi i osobowymi z nadzorcą¹⁶. W zakres przedmiotowej definicji wpisują się także relacje łączące organy administracji z obywatelami, np. na gruncie nadzoru budowlanego, czy też relacje właściwe dla podmiotów niepublicznych wykonujących zadania publiczne. Pojęcie nadzoru używane jest także do określenia relacji wewnętrznych w administracji o charakterze ustrojowo-organizacyjnym, które występują w układach hierarchicznej zależności¹⁷.

Brak dbałości ustawodawcy o prawidłowość wprowadzania instytucji nadzoru do poszczególnych aktów prawnych i niejednolite stosowanie pojęcia nadzoru w stosunku do relacji łączących państwo z różnymi podmiotami¹⁸ powoduje wiele kłopotów interpretacyjnych. Na gruncie prawa o szkolnictwie wyższym można powiedzieć, że ustawodawca niekonsekwentnie buduje środki nadzoru w stosunku do uczelni. Ta niekonsekwencja, a nawet nierasobliwość przejawia się nie tylko w odniesieniu do doktrynalnego ujęcia i usytuowania w systemie prawa pewnych pojęć, ale także w stosunku do ustroju nadzorowanych podmiotów. Największym problemem w odniesieniu do jakości tworzonych przepisów i ich spójności z innymi normami prawa w przypadku ustawy o szkolnictwie wyższym jest regulowanie w ramach tej samej ustawy kwestii dotyczących autonomii i niezależności funkcjonalnej i organizacyjnej szkół wyższych oraz suwerenności jej organów, przy jednoczesnym ustanowieniu kompetencji nadzorczych naruszających te prawa.

Przykładem takiego działania ustawodawcy są choćby przepisy dotyczące zbierania informacji o destinatariuszach świadczonych przez uczelnie usług edukacyjnych. Na podstawie art. 13b i art. 34a prawa o szkolnictwie wyższym i rozporządzeń wykonawczych wydanych do tych przepisów, uczelnie publiczne i niepubliczne obowiązane są przekazywać Ministrowi dane o wszystkich absolwentach i studentach pobierających naukę w danej uczelni.

¹⁶ P. Chmielnicki, *Zakłady administracyjne w Polsce. Ustrój wewnętrzny*, LexisNexis, Warszawa 2008, s. 137.

¹⁷ Idem, *Świadczenie usług przez samorząd terytorialny w Polsce. Zagadnienia ustrojowoprawne*, Wydawnictwo Municipium, Warszawa 2005, s. 296.

¹⁸ Współcześnie coraz częściej podkreślana jest rola nadzoru jako relacji pomiędzy państwem a podmiotami zewnętrznymi. Chodzi przede wszystkim o relację w ramach administracji zdecentralizowanej (państwo–samorządy) i relację państwo–obywatel (rozumiany jako osoby fizyczne i prawne, również te wykonujące zadania publiczne).

Z uwagi na uregulowania art. 51 ust. 2 Konstytucji, który zakazuje gromadzenia przez państwo informacji o obywatelach, jeżeli nie jest to konieczne i niezbędne dla demokratycznego państwa prawa, oceną konstytucyjności przedmiotowych zapisów zajął się TK. Na mocy dotychczasowego orzecznictwa Trybunału normy zawarte w art. 51 Konstytucji stanowiły element ochrony prawnej życia prywatnego, którego podstawowym czynnikiem jest prawo do autonomii informacyjnej jednostek¹⁹. Znaczy to, że każdy podmiot czy osoba posiada wyłączone prawo do decydowania o ujawnieniu informacji jej dotyczących oraz ich zakresie. Kompetencja ta jest zatem nierozzerwalnie związana z umożliwieniem takim podmiotom kontrolowania zakresu i sposobu przepływu danych osobowych ich dotyczących, a także wglądu w gromadzone na ich temat informacje. W przypadku przetwarzania i gromadzenia takich danych organy czy podmioty je pozyskujące obowiązane są uzyskać zgodę właścicieli danych nie tylko na ich ujawnienie, ale także przetwarzanie i gromadzenie. Niestosowanie się do tych wymogów przez jakikolwiek podmiot administrujący danymi nie może wynikać z takiego uznania państwa i dla swej konstytucyjności musi mieć znaczenie dla bezpieczeństwa tegoż państwa. Stanowisko TK odnosi się także do danych studentów gromadzonych przez organy nadzorcze nad uczelniami, a wkraczanie w sferę autonomii jednostek na podstawie przyznanych ustawowo kompetencji nadzorczych nie stanowi przesłanki uzasadniającej ograniczenie konstytucyjnych gwarancji prawa do prywatności przez gromadzenie przez państwo takiej ilości danych o obywatelach. Upoważnienie Ministra właściwego ds. nauki i szkolnictwa wyższego na podstawie przepisów ustawy do gromadzenia danych o studentach i absolwentach w ustanowionym zakresie nastąpiło bez uwzględnienia przyjętej linii orzeczniczej TK i przede wszystkim zostało zaprojektowane z pominięciem obowiązujących zasad prawa.

Wraz z wejściem w życie nowelizacji prawa o szkolnictwie wyższym z dnia 18 marca 2011 r. oraz przepisów wykonawczych do ustawy²⁰, uczelnie zobowiązane zostały do przekazywania informacji o swoich studentach władzy publicznej. Bez wyraźnego uzasadnienia państwo zdecydowało się na gromadzenie ogromnej ilości danych o obywatelach. Nadmienić w tym miejscu należy, że w chwili wejścia w życie przedmiotowego obowiązku wprowadzono także

¹⁹ Wyrok TK z dnia 19 lutego 2002 r., U 3/01, OTK-A 2002, nr 1, poz. 3; wyrok TK z dnia 11 kwietnia 2000 r., K 15/98, OTK 2000, nr 3, poz. 86; wyrok TK z dnia 6 grudnia 2005 r., SK 7/05, OTK-A 2005, nr 11, poz. 129; wyrok TK z dnia 24 czerwca 1997 r., K 21/96, OTK 1997, nr 2, poz. 23.

²⁰ Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 22 września 2011 r. w sprawie danych zamieszczanych w ogólnopolskim wykazie studentów, Dz.U. z 2011 r., nr 201, poz. 1201.

nieobowiązujące już obecnie uregulowania dotyczące pobierania opłat za studia stacjonarne w uczelniach publicznych, odbywane na drugim i kolejnych kierunkach studiów. Z tego względu nałożenie na szkoły wyższe publiczne obowiązku przekazywania informacji dotyczących studentów studiujących na więcej niż jednym kierunku studiów w adekwatnym zakresie oraz nałożenie na wszystkie typy uczelni obowiązku przekazywania do Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego informacji o studentach, którzy pobierają świadczenia pomocy materialnej, studiuje nieodpłatnie, czy korzystają z innego rodzaju pomocy publicznej za pośrednictwem uczelni, przy odpowiednim obwarowaniu ustawowym wydaje się rzeczą uzasadnioną. W tym zakresie ogólnopolski wykaz studentów jako narzędzie niezbędne do sprawowania bieżącego monitoringu uprawnień do bezpłatnego kształcenia na uczelniach publicznych oraz do zachowania przejrzystości systemu przyznawania pomocy materialnej w uczelniach publicznych i niepublicznych nie przekraczałby zapisów art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Ustawodawca poszedł jednak znacznie dalej i ustanowił kompetencje nadzorcze ministra w tym zakresie, odrywając je nie tylko od celu, jakiemu mają służyć, ale także od ogólnych zasad właściwych dla nadzoru nad podmiotami zewnętrznymi względem administracji publicznej. Uczelnie (zarówno publiczne, jak i niepubliczne) zostały zobowiązane do przekazywania do systemu POL-on danych dotyczących wszystkich studentów, a nie tylko tych, którzy pobierają świadczenia pomocy materialnej lub korzystają z finansowanych przez państwo studiów. Zgodnie z normą art. 31 ust. 3 Konstytucji ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw. Na tej podstawie powstaje zasadnicze pytanie, jakimi ważnymi względami lub koniecznością ochrony przed jakimi zagrożeniami bezpieczeństwa i porządku publicznego kierował się ustawodawca, upoważniając ministra do gromadzenia i przetwarzania tak szerokiego zakresu danych o tak ogromnej liczbie obywateli. Jednocześnie nasuwa się także pytanie o możliwość kreowania takich kompetencji nadzorczych ministra w odniesieniu do studentów uczelni niepublicznych (którzy płacą za kształcenie i nie pobierają świadczeń pomocy materialnej) oraz do osób studiujących zaocznie w uczelniach publicznych. Tożsame wątpliwości dotyczą danych na temat absolwentów szkół wyższych, które w założeniu mają pomóc w śledzeniu kariery zawodowej studentów i dzięki temu umożliwić dostosowanie prowadzonego w uczelniach kształce-

nia do potrzeb rynku pracy. Czy jednak do tego celu każdy absolwent musi być znany ministrowi z imienia i nazwiska, a także innych danych, jak np. nr PESEL? Obecne przepisy zobowiązują uczelnie publiczne i niepubliczne do przekazywania powyższych danych w takim samym zakresie, a co za tym idzie w systemie informatycznym kontrolowanym przez ministra znajdują się dane osób wymienionych z imienia i nazwiska, opłacających czesne i niekorzystających z pomocy publicznej.

Przyznać należy, że w swych założeniach cele wprowadzanych uregulowań dotyczących kontrolowania zakresu finansowania działalności szkół wyższych czy przyznawania studentom pomocy materialnej były niewątpliwie użyteczne, jednakże sposób pozyskiwania danych o studentach i absolwentach oraz przekazywania ich przez uczelnie pozostawia wiele kwestii nierozstrzygniętych, zwłaszcza w odniesieniu do zakresów norm art. 51 ust. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji. Celem tak ukształtowanych obwarowań działania ustawodawcy jest zabezpieczenie praw obywateli przed zbyt pochopnym i niezasadzonym ich ograniczaniem przez ustawodawcę, który przedmiotowe granice władny jest wytyczać. Mimo że ustawodawca posiada kompetencje do określania praw obywateli przez stanowienie ustaw, ich miejsce w hierarchii aktów prawnych jest jasno określone i znajduje się w relacji podrzędnej do Konstytucji. Tym bardziej władza wykonawcza nie została upoważniona do ingerowania w takie kwestie. Czynnikiem umożliwiającym wprowadzenie ograniczeń wolności i praw i pozyskiwanie przez państwo danych o obywatelach mógłby być częściowo brak dostępnych innych skutecznych środków realizujących podobny cel w odniesieniu do bezpieczeństwa państwa, porządku publicznego, ochrony środowiska, ochrony zdrowia i moralności publicznej, a także praw i wolności innych osób²¹. Pierwsza przesłanka określana jest mianem wymogu proceduralnego lub formalnego jako zasada wyłączności ustrojowej. Pozostałe przesłanki stanowią zakres merytoryczny wprowadzanych ograniczeń²². Ich zaistnienie jednakże musi wynikać z rzeczywistej potrzeby dokonania w danych okolicznościach ingerencji w zakres prawa lub wolności obywateli, podyktowanej koniecznością osiągnięcia w ten sposób ważnego celu państwowego. Ograniczenie to jest niezbędne, ponieważ posłużenie się innymi środkami nie doprowadzi do osiągnięcia zamierzonego

²¹ Wyrok TK z dnia 12 stycznia 1999 r., P 2/98, OTK 1999, nr 1, poz. 2; wyrok TK z dnia 19 grudnia 2002 r., K 33/02, OTK-A 2002, nr 7, poz. 97; wyrok TK z dnia 25 maja 1999 r., SK 9/98, OTK 1999, nr 4, poz. 78; J. Zakolska, *Zasada proporcjonalności w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2008, s. 115.

²² J. Oniszczyk, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego na początku XXI w.*, Zakamycze, Kraków 2004, s. 392; wyrok TK z dnia 12 stycznia 2000 r., P 11/98, OTK 2000, nr 1, poz. 3, LEX.

efektu, oraz jest proporcjonalne, to znaczy jak najmniej uciążliwe dla podmiotów, których prawa i wolności zostaną ograniczone, i jednocześnie pozostaje w racjonalnej proporcji do celów, których ochrona uzasadnia dokonane ograniczenie²³. Przesłanki te ujmuje się w trzy kluczowe zasady, na gruncie których konieczne jest porównanie założonych celów i korzyści płynących z ich osiągnięcia z możliwymi szkodami, które mogą powstać w skutek wprowadzenia ograniczeń. Przesłanka ta nakazuje zachowanie odpowiedniej relacji i proporcji między ograniczeniem danej wolności lub prawa konstytucyjnego a zamierzonym celem regulacji prawnej oraz wybór środków najmniej uciążliwych i dolegliwych²⁴. Mając powyższe na uwadze, trudno jest wskazać cel przyświecający ustawodawcy, zwłaszcza w zakresie oddelegowania części uregulowań dotyczących przetwarzania danych do kompetencji ministra, a więc organu władzy wykonawczej, na gruncie prawa rangi podstawowej.

Wątpliwości o podobnej naturze podnosił nieraz TK w swoim orzecznictwie. W trakcie procesu legislacyjnego argumenty te zostały także podniesione w trakcie uzgodnień międzyresortowych oraz w apelach uczelni. Co do wprowadzonego sposobu i zakresu pozyskiwanych danych negatywną opinię wydał m.in. Szef Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych. W stanowisku przedstawionym przez Szefa ABW poważne obawy wzbudziło zobowiązanie uczelni do przekazywania danych o absolwentach i studentach (imienia, nazwiska czy nr PESEL) nie tylko właściwemu ministrowi, ale także do ZUS. W ocenie Szefa ABW rozwiązanie to jest dyskusyjne z punktu widzenia ochrony i bezpieczeństwa takich danych. W swych wnioskach końcowych zalecił on daleko idące doprecyzowanie tych kwestii²⁵. Kolejnym zagadnieniem podnoszonym przez wskazane resorty była zgodność projektowanych uregulowań z zasadami stosowania ustawy o informatyzacji działań podmiotów wykonujących zadania publiczne, z uwagi na odmienności ustrojowe szkół publicznych i niepublicznych, również w perspektywie konieczności sfinansowania przez wszystkie szkoły działań związanych z informatyzacją.

Mając na uwadze bezpieczeństwo danych obywateli oraz jakość projektowanych rozwiązań swoje ogromne wątpliwości w przedmiotowym zakresie

²³ Wyrok TK z dnia 12 stycznia 1999 r., P 2/98, OTK 1999, nr 1, poz. 2, LEX.

²⁴ K. Wojtyczek, *Zasada proporcjonalności*, [w:] *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, red. B. Banaszak, A. Preisner, C.H. Beck, Warszawa 2002, s. 682; J. Oniszczuk, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego na początku XXI w.*, Zakamycze, Kraków 2004, s. 256.

²⁵ Pismo Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego z dnia 14 sierpnia 2013 r., przekazane w ramach uzgodnień międzyresortowych, zob. uzasadnienie wyroku TK z dnia 10 grudnia 2013 r., K 16/13, Dz.U. z 2013 r., poz. 1588, LEX. Sugestie zawarte w piśmie nie znalazły odzwierciedlenia w zmianach projektowanych na gruncie prawa o szkolnictwie wyższym.

zgłosił także Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych. W przekazanym w ramach uzgodnień piśmie z dnia 9 sierpnia 2013 r. stwierdził, że „w demokratycznym państwie prawnym, urzeczywistniającej zasady sprawiedliwości społecznej, dla uznania legalności wprowadzonych rozwiązań ingerujących w sferę prywatności jednostki, które w znacznej mierze dotyczą przetwarzania danych osobowych, nie wystarczy ich ustawowy charakter”²⁶, podkreślając nadrzędność konstytucyjnej zasady wyrażonej w art. 51 ust. 2 Konstytucji. Stanowisko Inspektora zostało nie tylko oparte na zasadach praworządności i dbałości o jakość prawa, ale przede wszystkim sformułowane zgodnie z wyrokiem TK z 2002 r.²⁷. Trybunał wskazał w przywołanym orzeczeniu, że „żądanie niekoniecznych, acz wygodnych dla władzy informacji o jednostkach nie może uzasadnić ich pozyskiwania i jest sprzeczne ze wskazanym przepisem Konstytucji”. TK w swoich orzeczeniach wielokrotnie podkreślał, że nie wystarczy, aby zastosowane przez ustawodawcę środki jedynie sprzyjały założonym przez państwo celom lub też ułatwiały ich osiągnięcie, lub też „były wygodne” dla władzy. Ograniczenia muszą być uzasadnione koniecznością ich dokonania, a ich celowość jest niewystarczającą przesłanką²⁸. Z uwagi na przytoczone argumenty uczestników procesu legislacyjnego, a także stanowisko TK upoważnienie nadzorcze przyznane ministrowi powinno zostać ocenione jako zbyt daleko idące i rzutujące negatywnie na jakość ustanowionego prawa.

Analiza zapisów prawa o szkolnictwie wyższym, a także procesu legislacyjnego wprowadzanych zmian pokazuje, że działania ustawodawcy wpływające na pogarszanie jakości prawa wynikać mogą nie tylko z błędnej interpretacji i niewłaściwego wprowadzania do systemu prawnego zaleceń TK zapadłych w konkretnych sprawach (nakazujących zmianę konkretnych przepisów), ale również z nieprzestrzegania już wyinterpretowanych i utrwalonych w orzecznictwie TK i porządku prawnym zasad. W tym przypadku mamy do czynienia z niewłaściwym przypisywaniem poszczególnym organom kompetencji i niewłaściwym projektowaniem prawa wkraczającego w wolności jednostek.

²⁶ Pismo Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych z dnia 9 sierpnia 2013 r., DOLiS-033-318/13/AFS/50994, zob. uzasadnienie wyroku TK z dnia 10 grudnia 2013 r., K 16/13, Dz.U. z 2013 r., poz. 1588, LEX.

²⁷ Wyrok TK z dnia 20 listopada 2002 r., K 41/02, OTK-A 2002, nr 6, poz. 83, zob. *Synteza informacji o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2002 r.*, opracowanie Biura Trybunału Konstytucyjnego, Warszawa 2003, www.trybunal.gov.pl/fileadmin/content/dokumenty/synteza1.pdf [dostęp: 6.06.2016].

²⁸ Wyrok TK z dnia 20 listopada 2002 r., K 41/02, OTK-A 2002, nr 6, poz. 83; wyrok TK z dnia 20 czerwca 2005 r., K 4/04, OTK-A 2005, nr 6, poz. 64; E. Łętowska, *Ochrona praw jednostki w polskiej Konstytucji z 1997 r.*, „Szkoła Praw Człowieka. Teksty Wykładów” 1998, z. 2, s. 17.

Zapisy dotyczące nadzoru i kontroli nad szkołami wyższymi niestety nie należą do najlepiej skonstruowanych w punktu widzenia zasad i jakości prawa.

Przykładem takiego bloku norm prawnych mogą być także przepisy upoważniające ministra właściwego ds. nauki i szkolnictwa wyższego do ingerencji w wewnętrzne sprawy uczelni w sposób przekraczający unormowania o nadzorze i kontroli w prawie administracyjnym w relacji do podmiotów usytuowanych na zewnątrz względem administracji publicznej. Z uwagi na wykonywanie zadania publicznego, jakim jest szkolnictwo wyższe, przez podmioty niebędące częścią administracji publicznej, środki prawne nadzoru i kontroli powinny zostać dobrane przez ustawodawcę zgodnie z charakterem tej relacji i nie powinny ewoluować w stronę środków właściwych dla funkcji kierownictwa. Mimo bogatego orzecznictwa TK²⁹ w tym zakresie, wydanego odnośnie do dostosowania zasady decentralizacji i zasady pomocniczości przy wykonywaniu zadań publicznych przez podmioty zewnętrzne względem administracji centralnej, w tym przez samorząd terytorialny, szkoły wyższe z punktu widzenia ustanowionych przepisów o nadzorze w wielu przypadkach zostały potraktowane przez ustawodawcę jako podmioty zależne.

Minister właściwy ds. nauki i szkolnictwa wyższego został wyposażony w kompetencję, która umożliwia mu wystąpienie do senatu uczelni z wnioskiem o odwołanie rektora uczelni publicznej lub niepublicznej w przypadku stwierdzenia naruszeń przepisów prawa lub statutu³⁰. Ustawodawca, projektując takie zapisy, nie sformułował definicji pojęć „istotnego naruszenia” i „rażącego naruszenia” prawa. Tymczasem ich brak jest kluczowy z punktu widzenia ochrony praw szkół wyższych wszystkich typów, gdyż zakwalifikowanie działania ich organu jako rażącego lub istotnego naruszenia prawa przez nadzorcę może prowadzić w konsekwencji nawet do likwidacji uczelni. Ustawodawca nie wyjaśnił także, czy jako istotne lub rażące naruszenie można zakwalifikować te same czyny. Użycie przez ustawodawcę przedmiotowych pojęć w jednym przepisie i przypisanie ich odmiennych nieco konsekwencji prawnych skłaniałoby do wniosku, że są to różne czyny, jednakże interpretacja pozostałych przepisów o nadzorze sugeruje, że chodzi o czyny tożsame. Jak widać, niekonsekwencja ustawodawcy przy stosowaniu odpowiedniej termi-

²⁹ Np. wyrok TK z dnia 18 lutego 2003 r., K 24/02, <https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/Sprawa?cid=2&dokument=236&sprawa=2587> [dostęp: 6.06.2016]; uchwała TK z dnia 27 września 1994 r., W 10/93, Dz.U. z 1994 r., nr 113, poz. 550; wyrok TK z dnia 10 grudnia 2013 r., K 16/13, Dz.U. z 2013 r., poz. 1588; wyrok TK z dnia 25 lipca 2013 r., SK 61/12, Dz.U. z 2013 r., poz. 1005, LEX; wyrok TK z dnia 16 listopada 1999 r., SK 11/99, OTK ZU 1999, nr 7, poz. 158, LEX; wyrok TK z dnia 10 lipca 2000 r., SK 12/99, OTK ZU 2000, nr 5, poz. 143, LEX; wyrok TK z dnia 31 marca 2009 r., SK 19/08, OTK ZU 2009, nr 3A, poz. 29, LEX; wyrok TK z dnia 25 lipca 2013 r., SK 61/12, Dz.U. z 2013 r., poz. 1005, LEX.

³⁰ Art. 38 prawa o szkolnictwie wyższym.

nologii na gruncie stanowionego prawa przekłada się wprost na jego jakość, powodując nie tylko chaos terminologiczny, ale i pociągając za sobą poważne konsekwencje. Są one tym poważniejsze, że skutkują nadaniem ministrowi kompetencji o charakterze kierowniczym, a nie nadzorczym, gdyż upoważniony on został do zawieszenia rektora w pełnieniu przez niego funkcji do czasu rozpatrzenia przez organy uczelni wniosku o jego odwołanie³¹. Co więcej, minister może odwołać rektora w przypadku dopuszczenia się przez niego rażącego naruszenia prawa bez zasięgnięcia opinii organów szkoły wyższej czy też organów doradczych, takich jak Rada Główna Nauki i Szkolnictwa Wyższego oraz odpowiednio Konferencja Rektorów Akademickich Szkół Polskich lub Konferencja Rektorów Zawodowych Szkół Polskich³². Przedmiotowe uprawnienie jest samodzielną kompetencją ministra opartą na jego swobodnym uznaniu, czy czyni wypełniają znamiona rażącego naruszenia prawa, czy też nie. Stanowi ono przejaw możliwości głębokiej ingerencji w sprawy wewnętrzne podmiotu niepowiązanego z ministrem – ingerencji właściwej funkcji kierownictwa, wynikającej z zależności osobowej w odniesieniu do hierarchicznych uwarunkowań strukturalnych w administracji, a nie dla relacji z podmiotem niezależnym. Przedmiotowe uprawnienie jest właściwe raczej dla relacji założycielskich w szkołach niepublicznych. Jest to sprzeczne nie tylko z zakresem funkcji nadzoru na gruncie prawa administracyjnego, ale także z utrwalonym orzecznictwem TK, z którego ustawodawca nie korzysta.

Powstaje w ten sposób niespójny system prawa. Naruszona zostaje bowiem zasada autonomii szkół wyższych opisana w Konstytucji³³. W opinii doktryny i przywołanego orzecznictwa TK przyznanie podmiotowi autonomii oznacza bowiem, że jest on uprawniony do samodzielnego decydowania o sposobie i kierunkach swojego działania (tzn. „sam się rządzi”³⁴). Autonomia szkół wyższych sprowadza się zatem do stanowienia „rozległych reguł statutowych o charakterze samorządowym”³⁵, które zostały zapisane w Konstytucji pod gwarancją te same zasady oraz zasady wolności nauki i nauczania. Stanowią one zatem nie tylko uprawnienie szkół wyższych do samodzielności i niezależności, ale także ustanawiają obowiązek po stronie państwa do ich przestrzegania i ochrony. Co więcej, z punktu widzenia charakteru osobowych środków

³¹ Art. 38 ust. 3 prawa o szkolnictwie wyższym.

³² Art. 38 ust. 5 prawa o szkolnictwie wyższym.

³³ P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Liber, Warszawa 2000, s. 40.

³⁴ H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, LexisNexis, Warszawa 2009, s. 26.

³⁵ D. Antonowicz, *Uniwersytet przyszłości. Wyzwania i modele polityki*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2005, s. 40.

nadzoru ministra niejasny jest zakres odpowiedzialności rektora za naruszenie prawa. Biorąc pod uwagę dyspozycję art. 37a ust. 2 prawa o szkolnictwie wyższym, nie wiadomo, o jakiego typu odpowiedzialność chodzi (cywilną? dyscyplinarną? karną? administracyjną?). W polskim systemie prawnym nie można bowiem wyróżnić generalnej instytucji odpowiedzialności funkcjonariuszy publicznych, a ustawodawca, wprowadzając odpowiedzialność określonych organów za złamanie prawa, musi wyraźnie określić, o jaką odpowiedzialność chodzi³⁶. Czy wprowadzając przedmiotowe przepisy, ustawodawca zamierzał uznać rektora za funkcjonariusza publicznego? Nie wiadomo. Przedmiotowe ukształtowanie prawa narusza konstytucyjną zasadę dostatecznej określoności i świadczy nie tylko o niekonsekwencji ustawodawcy, ale także o niedotrzymaniu przez niego konstytucyjnych standardów stanowienia prawa.

Podsumowanie

Jakość zmian w prawie o szkolnictwie wyższym, a także analiza dotychczasowego działania ustawodawcy i wyciągnięcie wniosków na przyszłość to kwestie istotne i przede wszystkim aktualne, biorąc pod uwagę stan prawny na dzień wejścia w życie „Ustawy 2.0”. W związku z działaniami ustawodawcy dotyczącymi kolejnej reformy szkolnictwa wyższego, zapowiadanej jako gruntowna zmiana całego systemu, pojawia się możliwość stworzenia nowoczesnego i kompatybilnego z oczekiwaniami rynku sposobu kształcenia na poziomie wyższym – która może zostać wykorzystana lub zmarnowana. Wynik zależeć będzie w mojej ocenie w dużej mierze od tego, czy ustawodawca wyciągnie wnioski z dotychczasowych uchybień i poprawi to, co jest do poprawy, a zostawi to, co się sprawdziło, czy w typowy dla siebie sposób stworzy prawo w wielu miejscach niewspółpracujące z innymi aktami i zasadami prawa oraz Konstytucją. Czy jego działania będą prowadzone w oderwaniu od ogólnych zasad i instytucji funkcjonujących na gruncie prawa administracyjnego? Czy uwzględni fatyczny status prawny szkół wyższych jako podmiotów zewnętrznych względem administracji publicznej i umożliwi ich prawidłowe funkcjonowanie na rynku usług edukacyjnych? Pytań jest o wiele więcej, a odpowiedzi niestety jeszcze nie są znane. Jeśli ustawodawca wsłucha się w głos doktryny i orzecznictwa – zwłaszcza orzecznictwa TK – jest szansa na poprawę.

³⁶ W. Wróbel, Opinia opracowana do przedłożenia rządowego na zlecenie Biura Analiz Sejmowych Sejmu RP, VI kadencja Sejmu, z dnia 8 grudnia 2010 r. w sprawie rządowego projektu ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym, ustawy o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki oraz o zmianie niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 3391, <http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/wgdruku/3391> [dostęp: 6.06.2016].

Istotne jest zatem nieustanne zawracanie uwagi na konieczność inkorporowania orzeczeń TK zgodnie z ich uzasadnieniami, tworzenie prawa spójnego i adekwatnego do wprowadzanych instytucji. Niezbędne jest także uwzględnienie przez ustawodawcę aktualnych stanów faktycznych, gdyż nowelizowane prawo bez względu na jego jakość nie funkcjonuje w próżni.

Abstract

The quality of changes to the law on higher education and the jurisprudence of the Constitutional Tribunal

On the basis of the Polish law about higher education, which was in force until the introduction of the present law about higher education and science, we can clearly see the tendencies and habits of the legislator in terms of the manner and quality of law-making. This publication is a kind of introduction to the analysis of new regulations, because without reference to what was, the regulations introduced in the new “Act 2.0” may seem only unconstitutional.

This is alarming because by comparing the way changes are made in the previous legal and current state, it is clear that the legislator does not aim to create law in accordance with applicable standards, and also does not learn from mistakes. Constant changes in the law about higher education affecting the status of these entities and the way they operate under public law have not contributed to the wider opening of the discussions on the status of higher education institutions, as public administration entities, nor the quality of the created law. Since the adoption of the current law on higher education from 2018, the previous law has been changed over 30 times.

The aim of the article is to indicate the mechanisms of the legislator’s actions, which, contrary to the legislative technique and suggestions of the Constitutional Tribunal (*Trybunał Konstytucyjny*, TK), changed the law in the previous legal state, which directly affects the current regulations. The legislative chaos, introducing and removing law institutions and solutions in isolation from their functioning under administrative law and the sense of justification of the Constitutional Tribunal, lack of stability and consistency in adopting new solutions, adversely affects not only the condition of science and higher education, but also difficulties in revision of current views of doctrine and case law on this subject.

Key words: universities, changes in law about higher education, the Polish Accreditation Committee (PKA) qualifications, supervisory competences, external relations, Constitutional Tribunal

Streszczenie

Jakość zmian prawa o szkolnictwie wyższym a orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego

Na gruncie polskiego prawa o szkolnictwie wyższym (Ustawa z dnia 18 marca 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym, ustawy o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2011 r., nr 84, poz. 455; Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zmianie ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym i niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2014 r., poz. 1198.), które obowiązywało do czasu wprowadzenia obecnej ustawy o szkolnictwie wyższym i nauce (Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, Dz.U. z 2018 r. poz. 1668) wyraźnie widać tendencje i przyzwyczajenia ustawodawcy w zakresie sposobu i jakości tworzenia prawa. Artykuł stanowi swoisty wstęp do analizy nowych przepisów – bez odniesienia się do poprzedniego stanu prawnego regulacje wprowadzone w nowej ustawie (zwanej „Ustawą 2.0”) mogą wydawać się jedynie niekonstytucyjne.

Jest to tym bardziej alarmujące, że zestawienie sposobu wprowadzania zmian w poprzednim stanie prawnym i obecnym jednoznacznie pokazuje, że ustawodawca nie ma na celu tworzenia prawa zgodnie z obowiązującymi standardami, a także w ogóle nie uczy się na swoich błędach. Ciągłe zmiany prawa o szkolnictwie wyższym, wpływające na status tych podmiotów i sposób ich funkcjonowania na gruncie prawa publicznego, nie przyczyniły się do otwarcia na szerszą skalę dyskusji na temat statusu szkół wyższych jako podmiotów administracji publicznej ani o jakości tworzonego prawa. Do chwili uchwalenia obecnie obowiązującej ustawy o szkolnictwie wyższym, poprzednia była nowelizowana ponad 30 razy.

Celem opracowania jest wskazanie mechanizmów działania ustawodawcy, który w sposób niezgodny z techniką legislacyjną i sugestiami Trybunału Konstytucyjnego dokonywał zmian w prawie w poprzednim stanie prawnym, co rzutuje bezpośrednio na obecnie obowiązujące przepisy. Powstały chaos legislacyjny, wprowadzanie i usuwanie instytucji i rozwiązań prawnych w oderwaniu od ich funkcjonowania na gruncie prawa administracyjnego i sensu uzasadnień TK, brak stabilności i konsekwencji w przyjmowaniu nowych rozwiązań, wpływają niekorzystnie nie tylko na kondycję nauki i szkolnictwa wyższego, ale i na trudności w rewizji dotychczasowych poglądów doktryny i orzecznictwa na ten temat.

Słowa kluczowe: szkoły wyższe, zmiany w prawie o szkolnictwie wyższym, uprawnienia Polskiej Komisji Akredytacyjnej (PKA), kompetencje nadzorcze, relacje zewnętrzne, Trybunał Konstytucyjny